Rapport intermédiaire

Natura 2000, de l'appropriation d'une politique publique européenne de protection de la nature au développement territorial. Le cas de 3 sites du Grand Ouest.

Source : Saumur Val de Loire Agglomération

Mémoire de recherche présenté par Anaïs Repussard

dans le cadre du Master 1 Géographie, Université de Tours

Sous la direction de Mme Evelyne Gauché

2020 – 2021

Sommaire

Introduction _____ *3*

Définition et articulation des mots-clés _____ *4*

1. **Une approche sociale de ces espaces** _____ **4**
2. **Natura 2000, un type d'espace naturel protégé par une pensée conservationniste** _____ **6**
3. **Des acteurs du territoire au sein d'une gouvernance de l'environnement** _____ **7**
4. **L'appropriation d'un outil de gestion** _____ **10**
5. **Natura 2000 « à la française »** _____ **11**
6. **Un levier pour le développement territorial** _____ **15**

Objet de recherche _____ *21*

1. **Contexte de la recherche** _____ **21**
1. **Réflexion** _____ **23**
2. **Méthodologie** _____ **24**
3. **Terrains d'étude** _____ **26**

Sigles utilisés _____ *29*

Bibliographie _____ *31*

Introduction

Natura 2000 est le plus grand réseau d'espaces naturels protégés, terrestres et marins à l'échelle européenne. Il a pour objectif premier d'assurer le maintien ou l'atteinte du bon état de conservation des espèces d'intérêt communautaire et la protection de leurs habitats. Pour cela, une liste d'espèces et d'habitats patrimoniaux est définie. Le caractère patrimonial renvoie à la menace, la rareté, l'endémisme d'une espèce ou d'un habitat à l'échelle communautaire ou national. Ce réseau est issu de la directive Oiseaux (adoptée en 1979 et modifiée en 2009 et à l'origine de la création de ZPS) et de la directive Habitats, Faune, Flore (adoptée en 1992 et à l'origine de la création de ZCS), qui a consacré la prise en compte des processus écologiques dans leur ensemble plutôt qu'une approche purement « espèces ». Natura 2000, dans une logique de développement durable, recherche un équilibre entre protection de la nature et activités économiques, sociales et culturelles en tenant compte du contexte local (Guignier, Prieur, 2010).

Le projet Natura 2000 est le fruit d'un long processus législatif et les grandes orientations européennes laissent à ses états-membres le soin de les apprécier afin de s'adapter aux conditions locales (et de mettre en application le principe de subsidiarité). Son application en France s'est faite difficilement pour arriver à une sorte de consensus, un modèle « à la française » basé sur la concertation et la contractualisation.

La responsabilité de la France en matière de protection de la nature est aujourd'hui évidente et tient à ses caractéristiques physiques : le territoire métropolitain compte quatre des cinq principales zones biogéographiques européennes, ses collectivités d'Outre-mer accueillent une biodiversité riche et son domaine maritime est le deuxième plus important au monde (Lefebvre, S. Moncorps, 2013). Aujourd'hui, 17,9 % de la surface de l'UE couvrent les 27 852 sites Natura 2000. En France, 12,9 % du territoire national est concerné, pour 1 776 sites.[1]

L'objectif de ce mémoire est de comprendre comment les systèmes d'acteurs de 3 sites aux enjeux différents vont porter une politique européenne et l'adapter à leur territoire, en déterminant le rôle de chaque acteur dans ce processus et les implications en matière de développement territorial.
Ces retours d'expériences sur la mise en œuvre de Natura 2000, le regard des acteurs du territoire sur l'outil et l'analyse du système d'acteurs qui va les engendrer, permettront de dégager des modalités d'appropriation d'une politique publique et de dresser une typologie des potentialités (exploitées ou non) de cet instrument pour servir le développement du territoire.

[1] Données issues du *Natura 2000 Barometer* de l'*European Environment Agency* (2019), consulté le 18/11/2020. https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/natura-2000-barometer

Au cours de la construction de mon objet d'étude, plusieurs mots-clés ont émergé, regroupés dans des catégories qui me semblaient pertinentes pour le développement de ma réflexion :

- Les représentations sociales, dans le champ de la géographie sociale
- Les espaces naturels protégés
- Les systèmes d'acteurs et la gouvernance territoriale environnementale
- L'appropriation d'un outil de gestion
- Le modèle Natura 2000 « à la française »
- Le développement territorial

Définition et articulation des mots-clés

1. Une approche sociale de ces espaces

La géographie a souvent été considérée comme une discipline de synthèse des sciences humaines et des sciences naturelles. Elle s'est ainsi beaucoup inspirée de l'ethnologie mais aussi de la sociologie qui consiste à étudier « *les formes de l'organisation sociale, les groupes sociaux et les représentations que se font les hommes des sphères sociales dans lesquelles ils évoluent, des liens sociaux qui les unissent et des particularités qui les distinguent de leurs voisins* » (Baud *et al*., 2013). Conscients de l'insuffisance de la géographie classique pour comprendre le fonctionnement des espaces anthropisés, les géographes intègrent dès le XIXème siècle la dimension sociale dans leurs travaux, et notamment le rôle de la société. La géographie est alors acceptée comme une science sociale. À partir des années 70, la géographie sociale s'émancipe et devient un courant de la géographie à part entière.

La géographie sociale place au cœur de sa réflexion l'espace et l'homme, les rapports spatiaux et sociaux (ou socio-spatiaux) s'opérant : la dynamique sociale (induite par les pratiques spatiales de groupe sociaux et les formes de pouvoir) transforme l'espace en territoire (Di Méo, 2006). « *Les mécanismes sociaux, les comportements politique, mais aussi les mentalités et les représentations produisent le territoire* » (Baud *et al*., 2013).

Pour J.-C. Abric (1994), une représentation est « *une vision fonctionnelle du monde, qui permet à l'individu ou au groupe de donner un sens à ses conduites et de comprendre la réalité à travers son propre système de référence, donc de s'y adapter, de s'y définir une place* ». Elle a des foncions de savoir, identitaires, justificatrices et d'orientation. La notion de représentation correspond à « *notre rapport au réel* » c'est-à-dire à l'intersection entre les phénomènes et le processus cognitif. Elle revêt un caractère dichotomique à plusieurs niveaux : elle est matérielle ou immatérielle, individuelle ou collective (en fonction du nombre qui la partage), instrumentalisée ou non (Debarbieux, 2004). Dans tous les cas, elle est sociale puisqu'elle se forge à la faveur d'interactions et d'échanges (Dreveton, 2008).

P. Moliner et C. Guimelli (2015) distinguent 4 approches méthodologiques en géographie sociale, indépendantes mais qui ne s'excluent pas :

- L'approche ethnographique consiste à étudier la représentation d'un objet en fonction de pratiques sociales et de culture partagées par une communauté homogène (une ethnie).
- L'approche interculturelle considère que la représentation d'un objet est fonction « *des normes ou des traditions issues d'appartenances nationales, territoriales ou linguistiques différentes* ».
- L'approche sociologique s'intéresse à la représentation d'un objet par des groupes sociodémographiques et socioéconomiques.
- L'approche expérimentale analyse la représentation d'un objet en fonction de l'expérience des individus (concrète, imaginaire ou influencée).

Dans le cas de Natura 2000, compte tenu des types d'acteurs y étant associés, les approches sociologique et expérimentale sont les plus pertinentes.

Il existe de nombreuses méthodes de recueil, d'analyse et d'interprétation spécifiques à la géographie sociale. Les entretiens, exploratoires ou semi-directifs, sont privilégiés dans l'étude des représentations sociales (Moliner, Guimelli, 2015) (*figure 1*).

En ce qui concerne la nature, les représentations sociales ont également un rôle important puisqu'elles conditionnent son usage. Ainsi, en fonction de « *l'intérêt porté à l'espace géographique et la manière dont il est employé* », l'usage de la nature peut être écologique, économique, esthétique ou symbolique (Mandard, 2019).

Tableau – Les usages organisationnels des espaces géographiques : une proposition de typologie

		Intérêt porté à l'espace géographique	
		Intérêt intrinsèque	**Intérêt extrinsèque**
Manière dont l'espace géographique est employé	**L'espace géographique constitue un moyen**	Ecologique	Économique
	L'espace géographique représente une finalité	Esthétique	Symbolique

Figure 1 - Typologie des usages organisationnels des espaces géographiques, Mandard (2019)

2. Natura 2000, un type d'espace naturel protégé par une pensée conservationniste

Deux courants de pensées autour de la protection de la nature sont classiquement distingués et s'opposent dans la littérature (Locquet, Héritier, 2020) : le préservationnisme de J. Muir consiste à préserver la *wilderness* intacte, c'est-à-dire « *des espaces sauvages où l'influence humaine est quasiment inexistante* » alors que le conservationnisme de G. Pinchot attribue à la nature une fonction d'avantage utilitariste, afin d'aboutir à une gestion raisonnée.

D'autres approches complémentaires existent (« *utilitarisme* » et « *ressourcisme* ») (*figure 2*). Le terme « protection » semble être le plus neutre et regrouper tous ces concepts (Depraz, 2013).

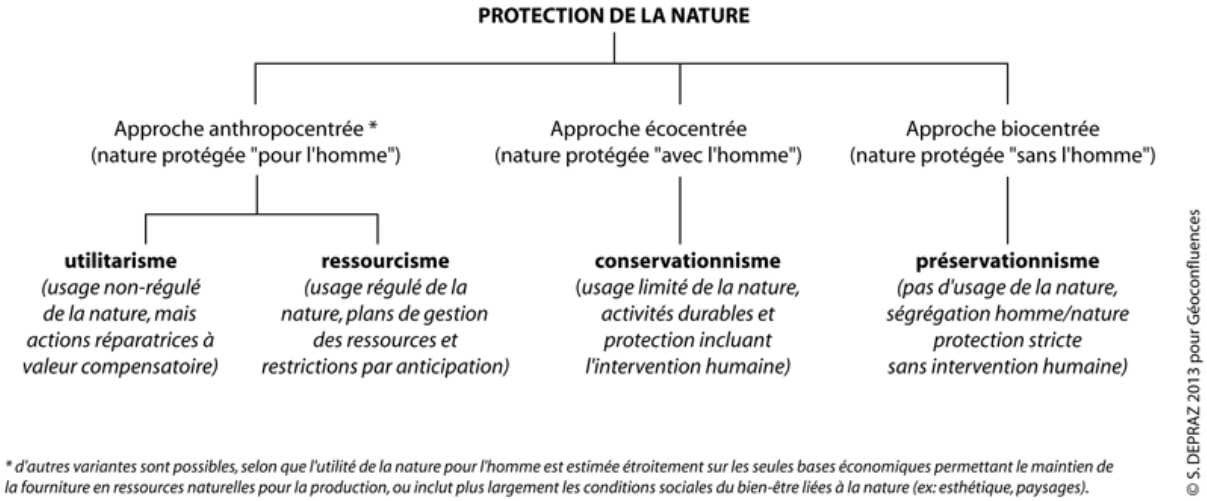


Figure 2 - Les courants de pensées de la protection de la nature, Depraz (2013)

Ces termes sont souvent confondus en raison des approximations linguistiques (« préservation » peut se traduire en anglais indifféremment *preservation* ou *conservation*) et des intuitions trompeuses (« conserver » en français s'apparente à une mise en défend, à l'inverse de « préserver » qui paraît être une protection plus légère) (Depraz, 2013). Au sens scientifique du terme, Natura 2000 relève donc d'une pensée conservationniste.

La volonté de protection de la nature en France a émergé de considérations esthétiques, paysagères et se traduit notamment par la loi du 2 mai 1930 venant créer le concept de sites inscrits et sites classés (Vonau, 2017). La patrimonialisation des paysages et de la nature, qui consiste à les penser comme un bien commun de la nation et une ressource héritée de l'histoire, est la condition préalable à toute protection car elle la justifie. La France s'est en cela beaucoup inspirée du modèle allemand, le *Naturdenkmal* ou monument naturel.

Un espace naturel protégé est une « *étendue socialement investie de valeurs, délimitée, bornée »,* qui se superpose à un territoire aux enjeux justifiant cette protection et dont *« les représentations territoriales jouent un rôle majeur dans leur création* » ; cette étendue peut être découpée en zones à règlementation différentielle (Laslaz, 2015). La définition de l'UICN ajoute que cet espace doit être géré « *par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associées* » (Lefebvre, Moncorps, 2013). Il s'agit d'un objet social qui relève de l'aménagement du territoire. En effet, bien que leur existence soit justifiée par des critères écologiques, son application concrète passe par des mesures règlementaires ou contractuelles qui viennent réguler les usages sur un périmètre défini et qui peuvent être source de conflits (Depraz, 2018).

L'UICN a élaboré en 1994 six catégories d'aires protégées en fonction du niveau d'intervention humaine, qui comprend l'exclusion totale à l'intégration dans une logique de gestion durable de la biodiversité. Il s'agit respectivement de la réserve naturelle intégrale (ou zone de nature sauvage) (I) ; du parc national (II) ; du monument ou élément naturel (III) ; de l'aire de gestion des habitats ou des espèces (IV) ; du paysage terrestre ou marin protégé (V) ; de l'aire protégée pour l'utilisation durables des ressources naturelles (VI) (Lefebvre, Moncorps, 2013).

La France a développé parallèlement son propre système d'espaces naturels protégés, qui peut être mis en corrélation en tenant compte des zones de réglementation graduelle (Guignier, Prieur, 2010) : par exemple, le parc naturel national peut correspondre au niveau I, II ou V si on considère respectivement la réserve intégrale, le cœur ou la zone d'adhésion du parc). Natura 2000 n'a pas vocation à constituer une nouvelle catégorie d'aire protégée qui se substituerait à celles existantes. Elle vient souvent se superposer à des aires existantes mais un territoire sans mesure de protection peut aussi être désigné. À noter que le dispositif Natura 2000 ne s'applique pas aux territoires d'Outre-Mer

Autour de ces espaces si particuliers gravitent de nombreux acteurs, qui s'organisent en système et le modifient par leurs activités.

3. Des acteurs du territoire au sein d'une gouvernance de l'environnement

L'acteur, par le processus d'appropriation d'un espace géographique, construit le territoire. Les acteurs spatiaux (l'ensemble des acteurs intervenant sur le territoire) peuvent être des acteurs locaux, politiques, économiques, institutionnels… (Baud *et al*., 2013). Aussi appelé « *actant* », il s'agit d'une personne « *qui agit* » et qui diffère du simple agent par son degré d'implication et d'indépendance, les agents étant « *moins actifs et moins autonomes* » (Di Méo, 2008). Les acteurs endogènes sont issus du territoire sur lequel ils agissent alors que les acteurs exogènes l'ont investi de l'extérieur. Les acteurs transitionnels occupent une

position intermédiaire. Cette appartenance au territoire détermine en partie la territorialité, qui est le rapport qu'entretient un individu avec son territoire. Trois catégories d'acteurs peuvent être différentiées dans le champ des politiques publiques selon leur action : les légitimeurs, chargés de définir la politique et d'assumer la charge financière (typiquement les acteurs politiques et administratifs) ; les opérateurs la mettent en œuvre et les ré-acteurs, qui « *rétro-agissent* », désignent l'ensemble des acteurs ciblés par la politique (usagers, habitants…). À partir de cela, un système d'acteurs, qui correspond à l'ensemble des acteurs partenaires réunis autour d'un même projet, peut être schématisé (Bion, 2001). Dans le cadre du COPIL, une autre classification des acteurs est envisageable selon leur nature : les « *collèges* » État ; collectivités territoriales ; socioprofessionnel ; associations ; scientifique et technique (Bodiguel, 2009).

Ces systèmes d'acteurs élaborent une stratégie (ou jeu d'acteurs) qui correspond à l' « *ensemble d'actions coordonnées ou de conduites articulées entre elles en fonction d'un but ou pour arriver à un résultat précis* ». Elle « *implique la présence de décisions conscientes et rationnelles, prises dans une perspective à long terme* » dans une optique de maximisation des ressources disponibles. Elle suppose que plusieurs alternatives s'offrent à un décideur et que celui-ci, par un processus cognitif (compréhension, cohérence, perspectives et conscience), fasse un choix au regard des « *coûts et avantages* » de chaque possibilité, définissent des priorités et les hiérarchisent. Il est important de tenir compte des facteurs extérieurs (contraintes, tensions, instabilité, hasards) qui viennent réduire la marge de manœuvre lors de l'élaboration d'une stratégie. Elle peut être la somme de sous-stratégies répondant à une même logique. Là encore, les représentations et pratiques non conscientes des individus jouent un rôle essentiel (Fagnani, 1990).

Une stratégie peut être analysée par la méthode MACTOR développée par M. Godet et F. Bourse (1990). Cette méthode se découpe en trois temps : l'identification des acteurs ; l'identification de leurs objectifs ; l'intégration et l'interprétation des données. Les deux premières phases reposent sur des matrices et aboutiront respectivement à un « *graphe des influences-dépendances* » et un « *graphe des convergences-divergences* » qui seront ensuite interprétés (Cohen, 2001).

Le concept de gouvernance, qui peut être appliqué à plusieurs échelles, « *recoupe en partie la démocratie et désigne une gestion des affaires reposant sur un terrain d'entente trouvé entre de nombreux acteurs et d'intérêts au départ forts différents, voire contradictoires* » (Baud *et al*., 2013).

Cet exercice du pouvoir permet de mettre en œuvre des politiques publiques dont l'essence est d'atteindre rationnellement le bien commun. En effet, le but de la gouvernance est, non pas d'imposer des normes et de sanctionner les comportements extérieurs à ces derniers, mais consiste à définir des règles collectives à partir des acteurs. En ce sens, ce mode de gestion est perçu plus flexible car il permet un plus grand accès au processus de décision, sa décentralisation et des échanges entre acteurs de même statut. Cette intégration

horizontale des acteurs s'oppose à la plus classique intégration verticale, qui suppose des rapports hiérarchiques et un poids dans la décision différent (Pitseys, 2013).

Une gouvernance territoriale peut être soit exogène, si elle est imposée sur un territoire par des autorités qui lui sont extérieures ; soit endogène, lorsqu'elle est issue d'initiatives locales. Toutefois, ces deux modes de gouvernance peuvent se combiner (Beuret, Cadoret, 2011). C'est le cas pour Natura 2000 : le COPIL est un organe de gouvernance mis en place par les autorités publiques mais internalisé par les acteurs du territoire qui disposent d'une grande marge de manœuvre pour apprécier les caractéristiques locales et agir en conséquence. Ces actions restent contrôlées par une autorité extérieure afin qu'elles concourent effectivement à l'atteinte des objectifs de Natura 2000, les états-membres de l'Union Européenne étant soumis à obligation de résultats.

Deux approches de la gouvernance se distinguent en fonction des logiques de hiérarchie. L'approche classique « *Top – down* » peut se résumer en un État centralisateur qui formule une décision qui est mise en œuvre par les acteurs du terrain. De plus en plus, ce modèle vacille pour donner davantage de pouvoir aux acteurs du territoire : l'approche « *Bottom – up* » permet de tenir compte des particularités locales. Ces deux modèles peuvent être confondus (Bion, 2019). L'approche « *Bottom – up* » qui est directement liée à un mode de gouvernance démocratique s'applique bien dans le champ des politiques environnementales puisque « *l'environnement est lui-même porteur de valeurs favorables à la démocratie, à la décentralisation, à la transparence et donc à des formes d'action publique qui accordent une large place à la société civile* » (Theys, 2003).

Au sein de Natura 2000, la diversité des modes de gouvernance dépend de 4 facteurs discriminants :

- La situation géographique et les caractéristiques physiques du site
- La superposition d'outils de protection
- Les temporalités liées à la création et à la mise en œuvre du DOCOB (*figure 3*)
- Les proximités locales entre acteurs au sein du territoire : elles sont préexistantes (coopératives ou conflictuelles) ou à construire

En retour, l'appréciation du type de gouvernance en place (intégrée (convergente ou reléguée) ; spécifique (articulée ou ciblée)), sa stabilité et sa qualité (résilience, efficacité, participation et articulation par rapport aux autres politiques publiques) est nécessaire puisqu'elle produit des effets sur la conservation du site (Delannoy *et al*., 2020).

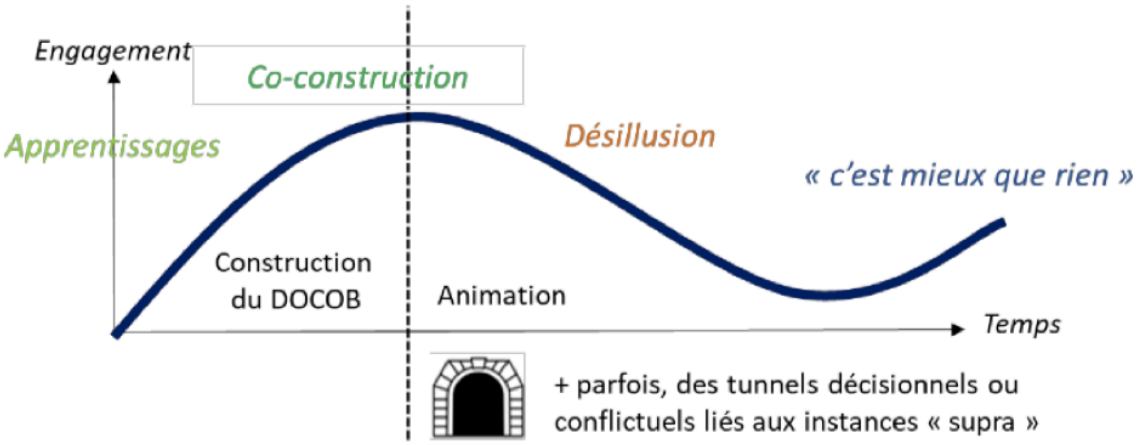


Figure 3 - Les différentes temporalités liées à la construction d'un site Natura 2000, Delannoy et al. (2020)

Le COPIL met en œuvre cette politique publique qui, par définition, permet de résoudre un problème identifié et suppose donc un diagnostic d'une situation, l'élaboration d'un programme, la diffusion des résultats et leur analyse dans une démarche d'évaluation des effets observés (Bion, 2019). Son évaluation repose sur plusieurs critères : elle doit être pertinente (ses objectifs globaux et ses enjeux doivent être adéquats), cohérente (ses objectifs globaux et ses objectifs opérationnels doivent être adéquats), efficace (des résultats imputables à la politique doivent être observés) et efficiente (les résultats doivent être fonction des coûts engagés) (Rouveyrol, 2016).

Pour envisager cet outil dans toute sa puissance, il est indispensable que cet outil soit approprié par les acteurs du territoire.

4. L'appropriation d'un outil de gestion

Un outil de gestion est un « *ensemble d'objets intégrés de façon systématique (…) et fonctionnelle (…) respectant un certain nombre de règles de gestion* » (De Vaujany, 2006). Il permet de rationnaliser une situation de gestion, de guider et de coordonner les actions d'une organisation selon une série de directions formalisées afin d'en simplifier le fonctionnement et d'en assurer l'efficacité. L'instrument vise l'atteinte des objectifs de gestion et son succès est conditionné par certains facteurs : stratégique (cohérence de politique, légitimité), structurel (contraintes juridiques, lourdeur administrative, capacités d'autonomie et d'initiatives de la part des acteurs) ou encore culturel (valeurs partagées, peur du risque, présence de routines) et comportemental (dynamisme, motivation, stimulation individuelle des acteurs) (Dreveton, 2008).

L'appropriation d'un outil de gestion, qui consiste à « *adapter quelque chose à un emploi, à une destination* »[2], est permise par la plastibilité, une certaine « *flexibilité instrumentale et*

[2] Définition du dictionnaire en ligne Larousse, consulté le 20/11/2020

interprétative » de l'outil et l'objet de gestion en question. Dans le cas contraire, et selon De Vaujany (2006), il est plus juste de parler d'usage, d'utilisation voire d'acceptation plutôt que d'appropriation, qui correspond à une véritable co-construction locale. Pour appréhender cet outil dans toute sa richesse, l'articulation de trois « *regards* » est nécessaire : la « *perspective rationnelle* », la « *perspective socio-politique* » et la « *perspective psycho-cognitif* » (De Vaujany, 2006). Cette appropriation requiert une maîtrise technique et une compréhension de l'outil, un usage régulier qui ouvrent de nouvelles perspectives quant à son utilisation. L'outil approprié est transformé par son usager grâce à ses « *capacités créatrices* » qui « *donnent du sens à l'invention initiale* » (Grimand, 2012).

Aux caractéristiques intrinsèques de l'outil peuvent alors s'ajouter une superposition des représentations à son égard qui évoluent au gré de ses usages. En ce sens, l'appropriation et ses conséquences ne sont jamais prévisibles. Les liens entre représentations et action collective des membres d'une organisation ont été démontrés et sont doubles : les représentations des acteurs modifient l'outil (qui vont adapter l'outil, choisir de participer pleinement ou non, favoriser ou obstruer sa construction ou son utilisation) ; l'outil modifie les représentations sociales (par l'expérience qu'il fait vivre) (Dreveton, 2008).
Il s'agit d'une « *construction permanente* » (Dreveton, 2008), le processus étant découpé en plusieurs phases : « *pré-appropriation* » – « *appropriation originelle* » (qui débute lorsque l'outil est accepté) – « *réappropriations* » perpétuelles (De Vaujany, 2006).

Cette appropriation ne peut se soustraire ni au cadre communautaire, ni à la législation nationale.

5. Natura 2000 « à la française »

Dès les années 1970, la Commission européenne se penche sur la création d'un réseau européen d'aires protégées. Un long processus administratif et législatif s'engage alors et aboutit à la création d'un outil financier (LIFE, devenu LIFE+) et d'inventaires naturalistes (ZNIEFF et ZICO), sur lesquels vont se reposer les autorités compétentes désigner respectivement des ZSC et ZPS.

La France a rencontré des difficultés dans l'application des directives, notamment en raison de l'opposition des acteurs du monde de la chasse, entrainant un retard dans la procédure de désignation de pSIC devant être soumis à la Commission européenne pour constituer le réseau des ZSC. Finalement, l'état français affirme ne pas vouloir faire des sites Natura 2000 des « *sanctuaires de la nature où toute action humaine serait interdite* » et renonce à la portée réglementaire de l'outil, pourtant largement adoptée par la plupart des autres états de l'UE. Le « groupe des neuf », (constitué de neuf structures intéressées par l'agriculture, la sylviculture, la foresterie, l'aquaculture et la propriété agricole) a largement influencé cette décision.

En 1999, après une phase d'expérimentation ayant abouti à la création d'un guide méthodologique par Réserves naturelles de France, le processus d'élaboration des DOCOB est officiellement lancé (Allag Dhuisme *et al*., 2015).

La Commission européenne encadre le processus de désignation des sites Natura 2000, l'évaluation périodique des résultats (étant donné qu'il y a obligation de résultats) et impose un outil, l'évaluation préalable des incidences. Les financements européens, non spécifiques comme le FEADER et le FEDER, ou spécifique (LIFE+), permettent aux états-membres de mettre en œuvre en partie la politique sur leur territoire. Les listes des espèces et habitats naturels visés sont définies dans les annexes des deux directives. Pour la gestion, il revient à chaque pays membre de décider des mesures à mettre en place à travers un plan de gestion afin d'atteindre les objectifs européens (Locquet, 2016).

L'acceptabilité sociale du dispositif est aujourd'hui facilitée grâce à l'apaisement du contexte général. Natura 2000 devient une contrainte acceptée voire même une opportunité. À noter également l'émergence « *d'essais locaux pour valoriser un territoire ou un produit en référence à Natura 2000* ». Cet équilibre reste fragile car il repose sur « *la capacité de l'État à tenir ses engagements dans le cadre du modèle français Natura 2000* », c'est-à-dire sur le choix de la gestion concertée et contractuelle (Allag Dhuisme *et al*., 2015).

Le modèle français repose sur :

- Une non-sanctuarisation de la nature : les activités humaines préexistantes se poursuivent et le développement d'activités ne nuisant pas à la biodiversité est également possible.
- Un système de gouvernance concertée (le COPIL, « *nouveau lieu d'expérimentation du principe de participation des acteurs privés et publics à la décision publique* » (Bodiguel, 2009)) associant tous les acteurs du terrain.
- Un document d'objectifs (le DOCOB), document de référence pour la gestion de chaque site, rédigé par un opérateur et mis en œuvre par un animateur.
- L'absence de statut réglementaire, c'est-à-dire qu'aucune interdiction ne peut être prononcée directement au nom de cette politique. Dans la pratique, des APPB sont pris en complément. Toutefois, cette politique comprend un outil particulier, l'évaluation des incidences Natura 2000, qui vient réglementer en zone Natura 2000 certains projets inscrits dans des listes nationales ou infranationales.
- Une démarche partenariale qui repose sur deux outils contractuels : la charte Natura 2000 et les contrats Natura 2000.

Les membres obligatoires du COPIL sont les collectivités territoriales et leurs regroupements concernés, des représentants de propriétaires, exploitants et utilisateurs de terrains inclus dans le périmètre et des représentants de l'État (DREAL, DDT(M)…). En fonction des particularités locales, d'autres membres peuvent être obligatoires (les représentants de

l'ONF lorsque le site comprend des espaces forestiers par exemple). Des membres peuvent venir compléter le comité en fonction de l'appréciation du Préfet qui vient valider la composition. L'exhaustivité n'est pas recherchée, contrairement à la pertinence par rapport au contexte. Le COPIL élit, parmi ses membres, un président.

La structure porteuse, qui est le plus souvent une collectivité territoriale, est l'organisme responsable de l'élaboration du DOCOB (elle a alors le rôle d'opérateur) et/ou de sa mise en œuvre (elle a alors le rôle d'animateur). Elle a le statut de maître d'ouvrage et perçoit les financements. La structure peut toutefois déléguer ces activités d'opérateur et d'animateur à des prestataires externes. Chaque opérateur ou animateur identifié désigne en son sein un « chargé de mission coordonnateur » qui assure l'animation globale du site et formule des propositions lors des réunions du COPIL (MEDDE, 2019).

Différentes échelles de gouvernance se superposent dans la gestion d'un site Natura 2000 (*figure 4*).

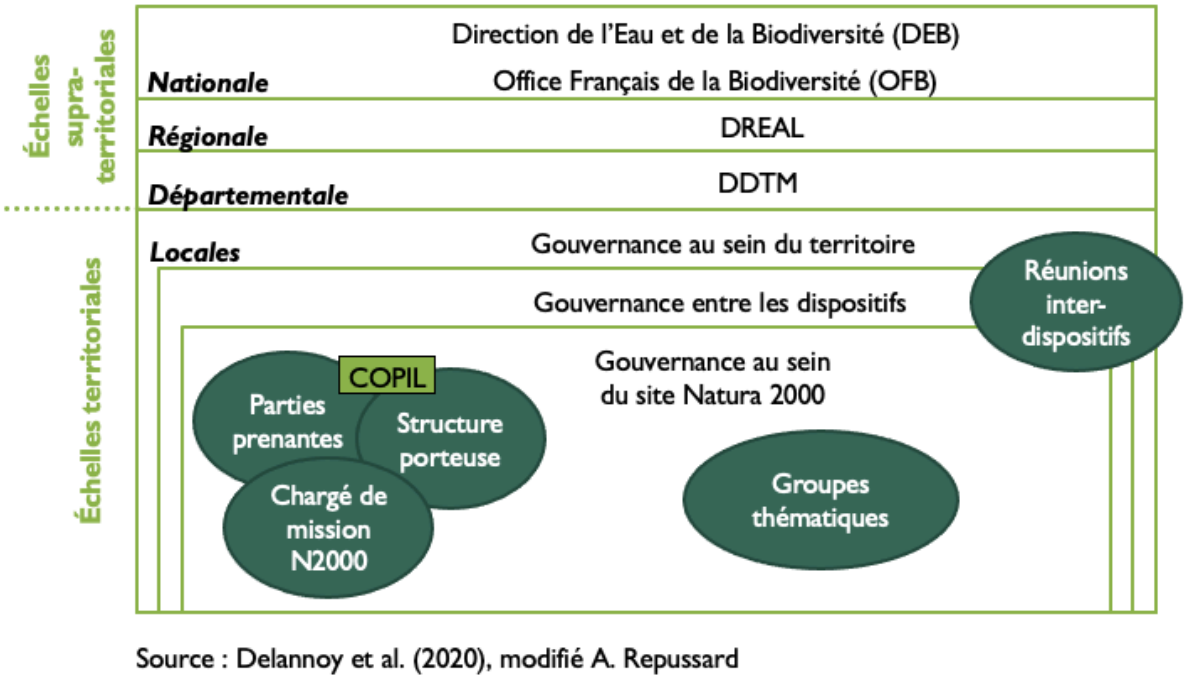


Figure 4 - Les différentes échelles de gouvernance de Natura 2000, Delannoy et al., (2020) modifié A. Repussard (2020)

La fréquence des réunions du COPIL est variable et propre à la stratégie de gestion de chaque site, mais étant donné le nombre important d'acteurs à solliciter, il est courant que le COPIL se réunisse une fois par an. Des groupes de travail thématiques (ou territoriaux) peuvent être mis en place, notamment concernant l'agriculture, et se rassembler à chaque fois qu'il parait opportun (MEDDE, 2019).

Les compétences officielles reconnues au COPIL sont la détermination des objectifs de gestion (à partir d'inventaires écologique, juridique et socio-économique), la priorisation des actions et la conception des cahiers des charges des contrats et des chartes (Bodiguel, 2009).

La charte et les contrats Natura 2000 sont des engagements volontaires mis en place avec un propriétaire ou un usager d'un terrain dans le périmètre du site. Dans ce cadre, des objets ponctuel (mare), linéaire (haie) ou surfacique (pelouse) peuvent être protégés par un ensemble de mesures. La signature d'une charte ou d'un contrat est rendu possible par un travail d'information et d'adhésion des acteurs en amont.

La charte est un document unique intégré à chaque DOCOB. Elle permet à tout propriétaire ou usager d'un espace de s'investir dans une démarche de protection de la nature en choisissant parmi une liste de pratiques respectueuses, celles envisageables sur son terrain. Le signataire s'engage à adopter ces bonnes pratiques définies dans un premier volet. Le second volet, facultatif, porte sur des engagements spécifiques à une activité et, si celui-ci est ratifié, cette activité peut être soustraite à l'évaluation préalable des incidences, dans les conditions prévues par la charte. Le bénéficiaire de la charte n'est pas indemnisé car les pratiques dont il est question ne sont pas censées engendrer de coûts supplémentaires. Toutefois, des avantages fiscaux et certaines aides publiques sont prévues (notamment une exonération de la TFNB et des droits de succession).

Les contrats Natura 2000 sont des engagements plus forts que la charte. Ils peuvent être de trois types :

- Les contrats agricoles sont mis en place avec des agriculteurs, sur des parcelles déclarées à la PAC. Ces contrats vont intégrer des MAEC localisées (à l'échelle parcellaire) ou MAEC systèmes (à l'échelle de l'exploitation). Ces mesures sont issues de la PAC.
- Les contrats forestiers concernent les espaces forestiers non productifs.
- Les contrats ni agricole, ni forestier (ou « ni-ni ») sont mis en place sur des parcelles ne relevant pas du régime agricole ou forestier.

En plus des avantages fiscaux et aides accordés en cas de signature de la charte, les bénéficiaires de contrats Natura 2000 perçoivent des indemnités liées au surcoût de ses nouvelles actions de gestion (MEDDE, 2019).
Il s'agit en cela de ce qu'on appelle des « *paiements pour services environnementaux* » (PSE), dispositif critiqué en raison des dérives qu'ils peut provoquer (Etrillard, 2016).

D'autres outils peuvent être mobilisés dans le cadre de Natura 2000. En effet, certaines structures adoptent une stratégie foncière qui vise à acquérir des parcelles ou à mettre en place des contrats entre un propriétaire et un gestionnaire. Il en existe une multitude mais les plus fréquents sont le bail emphytéotique, le bail civil, la convention d'usage / de gestion, l'autorisation d'occupation temporaire et l'accord oral. Toujours dans une démarche partenariale, certains contrats (comme le contrat territorial) permettent d'associer les acteurs des différentes politiques de préservation de la faune et de la flore et les financements afin de mener une politique globale à travers un programme d'actions.

Du point de vue juridique, les enjeux Natura 2000 doivent être intégrés dans différentes politiques territoriales, notamment dans leurs parties « objectifs » (PADD pour le PLU, DOO pour le SCOT, PGAD pour le SAGE…). Ces outils de planification doivent prendre en compte les orientations fondamentales définies sur un site Natura 2000, c'est-à-dire ne pas les remettre en cause (Rihouet, Daloz, 2019). Il s'agit du niveau d'opposabilité le plus faible.

En ce qui concerne le financement de la politique, le modèle français sollicite largement les fonds européens (FEADER, FEDER, LIFE+). Ils sont complétés par des financements nationaux du Ministère chargé de l'agriculture (pour les MAEC), du Ministère chargé de l'environnement (crédit d'animation, contrat forestiers et contrats ni agricole, ni forestier) et de collectivités territoriales (Allag Dhuisme *et al*., 2015).

Le modèle Natura 2000 français octroie une place importance aux acteurs locaux, qui vont pouvoir initier le développement de leur territoire grâce à cet outil.

6. Un levier pour le développement territorial

Le développement territorial est l'intersection entre le développement local (dit aussi développement « *par le bas* ») et la notion du territoire, précédemment abordée. Le développement local est un concept qui a émergé d'une prise de conscience des inégalités territoriales en matière de développement. Il traduit « *la volonté d'implication des populations et de prise en compte des spécificités locales* », l'accent étant surtout mis sur le développement économique des villes et des campagnes dans un contexte de décentralisation (Torres, 2015). Dans cette façon de penser, le développement territorial est un enrichissement du développement local, lui-même produit à partir du développement social qui est construit à partir des besoins et de la demande d'une population identifiée. Il est possible de « *différencier le développement local comme mobilisation spontanée des acteurs locaux, et le développement territorial comme mobilisation combinée de l'initiative nationale et de l'action locale* » (Denieuil, 2008). Le développement local peut aussi se définir comme un « *processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire* ». La notion recouvre plusieurs réalités ; elle peut être envisagée comme une « *posture* (…), *une méthode pour le développement des territoires locaux*, *ou un cadre d'analyse* » (Santamaria, 2008). Dans tous les cas, ce développement repose sur la production de connaissances et d'informations (issues d'inventaires, de diagnostics, d'expertises) qui viennent identifier les ressources locales, la mise en place d'un système de concertation qui mobilise et favorise les coopérations entre tous les acteurs du territoire autour d'un travail de valorisation de ces ressources. Enfin, ce système doit porter des projets de territoire.

Le développement territorial concerne de petites aires géographiques et vise à « *améliorer le bien-être et éventuellement la richesse des populations, avec le choix d'un intérêt étendu jusqu'aux territoires aux fonctions industrielles réduites, par prédilection ou manque de*

ressources ». La dynamique territoriale dépend de la compétitivité, de l'attractivité et de la résilience d'un territoire. Il rassemble tous les acteurs du territoire, au-delà des acteurs productifs ou chargés des politiques de développement dans une dynamique coopérative afin de construire des « *projets communs* ». Ces projets naissent d'une innovation territoriale, c'est-à-dire de « *toute nouveauté qui provoque un changement dans les modes des fonctionnement antérieurs* ». Elle dépend de la capacité des acteurs à identifier et mobiliser les ressources locales ou « *forces locales* », de leur ingéniosité et créativité. Ainsi, l'idée succède à l'innovation, l'innovation au projet, les projets à la trajectoire de développement et enfin la trajectoire de développement aux caractéristiques du développement territorial. La question de l'usage des sols, et par voie de conséquence de l'aménagement de l'espace est prioritaire (Torres, 2015).

De plus en plus, il apparaît évident que la politique Natura 2000 peut servir le développement des territoires. En effet, ces sites constituent des entités aptes à la mise en œuvre de projets territoriaux dépassant l'objectif de protection de la biodiversité à l'origine de leur création, le périmètre d'action et parfois même les compétences du COPIL (Bodiguel, 2009 ; Rihouet, Daloz, 2019). La volonté nationale et la mobilisation des acteurs locaux sont aussi affirmées. Le développement induit dépasse souvent le périmètre strict du site Natura 2000 pour s'étendre à un territoire plus vaste.

Les avantages économiques issus de ce réseau d'espaces protégés peuvent être analysés à partir les services écosystémiques ou « *contributions directes et indirectes des écosystèmes au bien-être humain* » (*EC*, 2014). Dans ce cadre, la Commission européenne a cherché à estimer les coûts et bénéfices associés à la gestion des sites Natura 2000. Les résultats ont montré que les avantages socio-économiques dérivés du réseau dépassent largement les coûts de conservation. Ces services rendus, plus importants au sein des sites Natura 2000 que des autres espaces du territoire national, sont indispensables à la vie humaine mais difficilement estimables, gratuits mais nécessitant une protection des éléments qui les permettent. Ces frais sont largement rentabilisés : en effet, s'ils n'étaient pas protégés, les collectivités territoriales devraient investir dans des systèmes de remplacement, particulièrement onéreux. En ce sens, il s'agit de « *services environnementaux* » : C. Etrillard (2016) distingue les services écosystémiques qui correspondent aux bénéfices directs tirés par l'homme des écosystèmes, des services environnementaux qui sont les bénéfices tirés par l'homme de ses actions pour maintenir voire améliorer les écosystèmes. Par exemple, en France une étude menée sur le site Natura 2000 « la Plaine de Crau » a démontré que les bénéfices nets liés à cette gestion vertueuse seraient de 142€/ha/an, soit sept fois supérieur aux coûts associés (Sundseth, 2010).

Dans un autre rapport, la Commission européenne s'appuie sur la Valeur économique totale (VET), qui offre un cadre en vue d'examiner les différents éléments de valeurs d'usage direct, indirect ou d'option, et philantrophique et d'existence générés par un site Natura 2000 (*figure 5*). Cette VET repose sur le principe admis qu'en « *réclamant une action de*

conservation, le réseau devrait améliorer le fonctionnement des écosystèmes ce qui, à terme, a des retombées positives pour la société et l'économie » (*EC,* 2014).

Ainsi, Natura 2000 a un rôle fondamental dans la lutte contre les changements climatiques (en raison du stockage et de la séquestration du carbone), sur la prévention des risques naturels (diminution de la probabilité d'événements, des phénomènes extrêmes et de leurs conséquences) et améliore la résilience, de même que la purification et l'approvisionnement en eau. L'alimentation (par la pêche et l'agriculture notamment), le tourisme et les loisirs, et la santé (qualité de l'eau et de l'air et pharmacologie entre autres) sont des activités soutenues dans ces espaces (*EC,* 2014). À noter que cette approche écosystémique se heurte à deux limites : le niveau actuel des connaissances techniques et scientifiques et l'anthropocentrisme de la démarche, qui ignore les valeurs intrinsèques de la biodiversité, toujours d'après ce rapport.

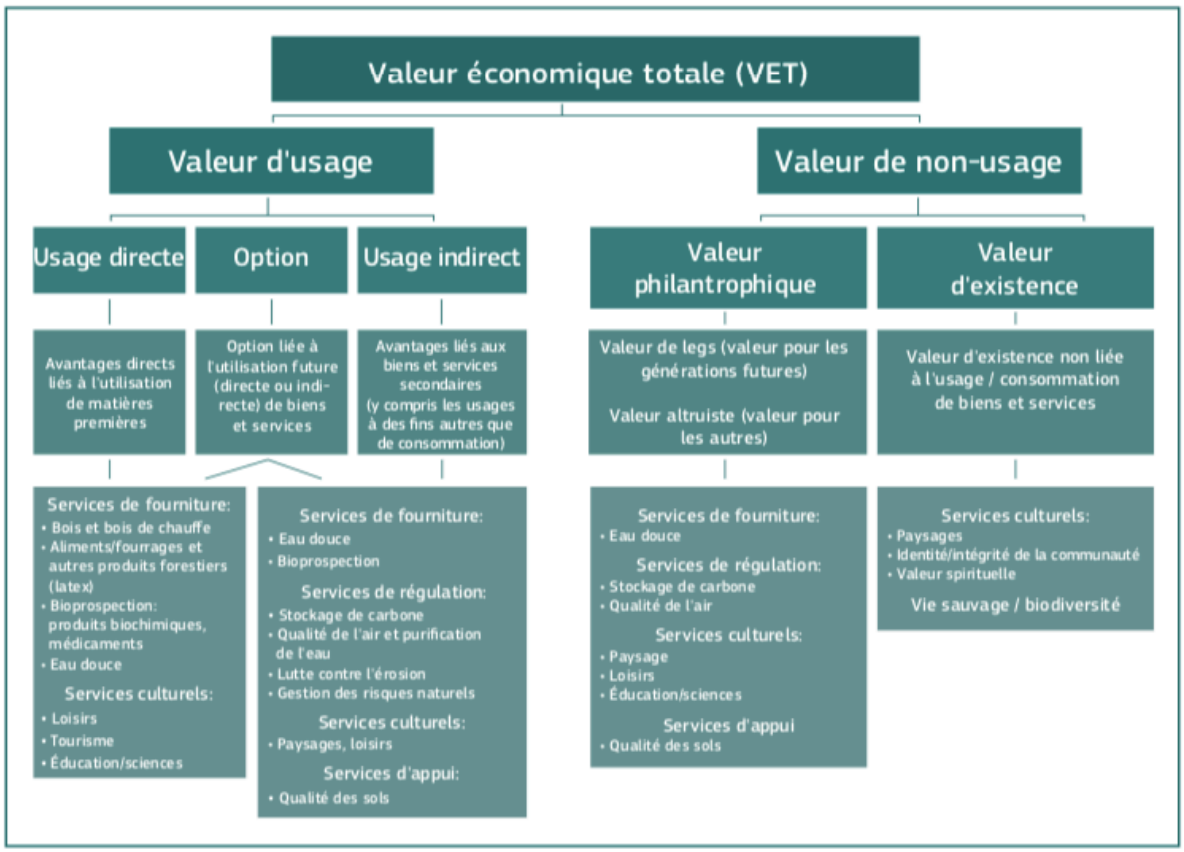


Figure 5 - Le cadre de valeur économique totale dans le contexte de Natura 2000, White et al. (2011), adapté de Kettunen et al. (2009), adapté de Pearce & Moran (1994), modifié EC (2014)

Le graphe ci-dessous (*figure 6*) reprend les différentes valeurs des services écosystémiques à l'échelle locale, nationale et mondiale en fonction de 5 niveaux au sein du réseau Natura 2000. Ainsi, parmi les principaux services rendus se trouvent le bien-être procuré par l'esthétisme de ces espaces, supports du tourisme et de loisirs et la gestion de l'eau (quantitative et qualitative). Natura 2000 peut ainsi aider à l'exercice de la compétence GEMAPI, confiée aux collectivités territoriales.

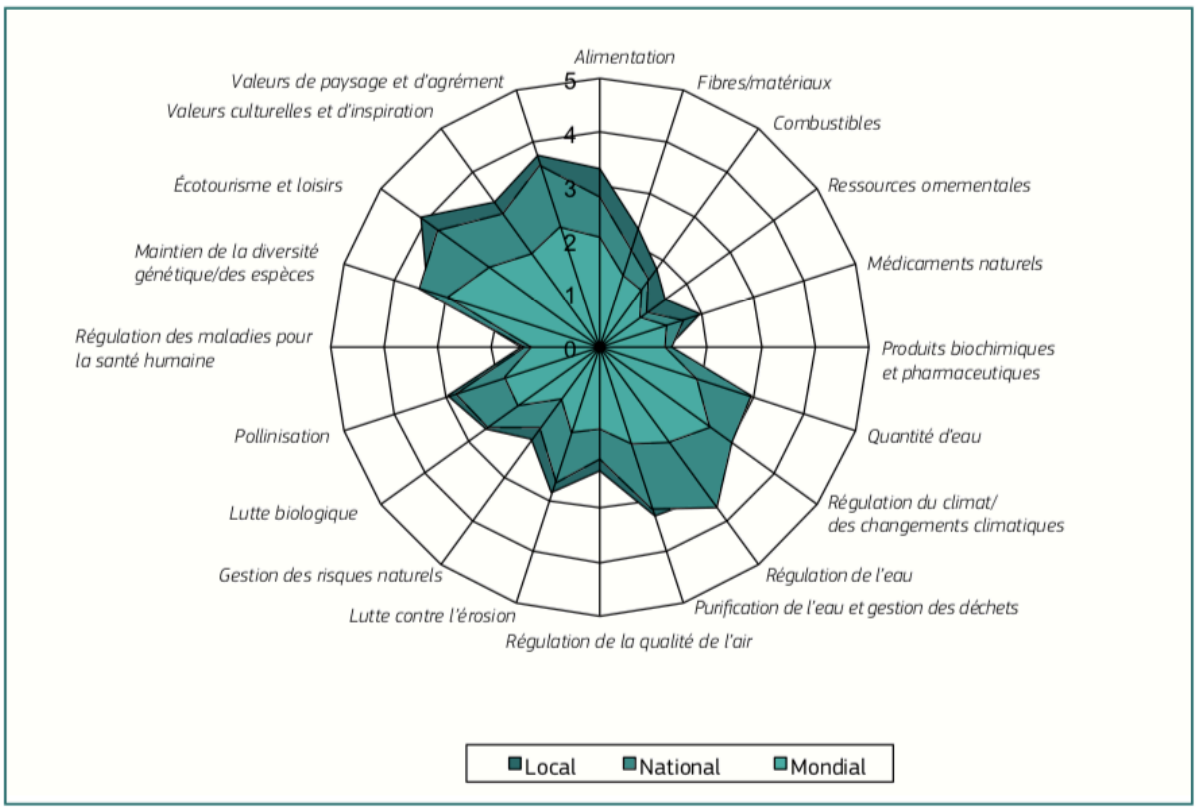


Figure 6 - Importance perçue de Natura 2000 dans la fourniture de différents services écosystémiques, Gontioler et al. (2010), modifié EC (2014)

En effet, le tourisme constitue généralement une activité importante sur ces espaces, notamment l'éco-tourisme qui consiste à « *visiter des zones naturelles de façon responsable en minimisant son impact sur la nature et en valorisant les produits locaux* ». Ces activités touristiques peuvent être déjà préexistantes sur le site et développées par la suite en fonction des choix de gouvernance et de l'attractivité de l'appellation « Natura 2000 » comme « *label écologique pour les produits et services locaux* ». Plusieurs formes de tourisme spécialisé peuvent coexister sur un site Natura 2000 en fonction de ses particularités, du temps disponible et des objectifs poursuivis par les touristes (escale, tourisme culturel, agro-tourisme, chasse et pêche, activités extérieures récréatives, activités motorisées…). Les amateurs d'oiseaux, de flore mais aussi du *slow tourism* (qui privilégie la qualité d'une expérience plus immersive à la quantité) sont attirés par ces sites en tant que réservoirs de biodiversité. Le maintien de certaines pratiques traditionnelles (notamment agricoles) peut être en partie motivée par cette démarche de valorisation du patrimoine. Les services touristiques associés (hébergement, restauration, services de pêche et de chasse, de guide, centre de loisirs) constituent une source de revenus conséquente (Stanciu, 2014).

L'avantage phare de Natura 2000 est de donner accès à certains financements européens précédemment évoqués. Les collectivités territoriales ont pu profiter de la création de postes technique, scientifique et également administratif pour améliorer les connaissances (expertise locale) et mettre en œuvre la politique (animation territoriale). Leur ancrage local

favorise la légitimité et l'acceptation du dispositif et permet d'accélérer l'aboutissement des projets et des actions. Un autre point non négligeable est le verdissement de l'image de la commune par l'affirmation de sa politique environnementale. Au nom de cette politique, de nombreux partenariats sont mis en place, favorisant les synergies entre acteurs et politiques (Rihouet, 2019).

De plus, l'équipe du projet Marhagouv a identifié 3 plus-values dans le cadre de Natura 2000 en mer : des ressources (création et canalisation), la mise en place d'actions issues de la concertation, et la coordination et l'articulation entre différentes politiques à une échelle plus étendue et cohérente (Delannoy, 2020).

Un guide à l'attention des territoires d'exception vient apporter une méthodologie afin de mettre en évidence les valeurs associées. Il est construit pour comme « *un outil de réflexion et d'aide à la décision* » afin de gérer ces territoires au patrimoine remarquable (Grands Sites de France et Biens du patrimoine mondial). Pour cela, il propose de déterminer dans un premier temps les valeurs économique, sociale, environnementale et territoriale. Une catégorie annexe appelée « *valeur de développement* » regroupe les bénéfices touristiques, sociaux et territoriaux produit par les politiques de gestion de ces territoires. L'équipe (Dupuis *et al.,* 2016) a réalisé un tableau en fonction de « *7 postes de dépenses* » identifiés, de critères et d'indicateurs fonctionnel, résumé ci-dessous (*figure 7*).

Valeur	Indicateurs
Valeur économique	1) Fréquentation touristique 2) Offre et occupation des hébergements 3) SAU, nombre d'hectares productions agricoles-viticoles, nombre d'hectares de prairies valorisées 4) Nombre de bénéficiaires des Mesures Agro-Environnementales et superficies concernées 5) Parts de l'économie résidentielle – ou « présentielle » et de l'économie productive 6) Taux d'activité et taux d'emploi 7) Indice de concentration emploi
Valeur sociale	8) Localisation et densité des services publics et marchands 9) Nombre de résidences principales, secondaires 10) Profil démographique (indice de jeunesse/vieillissement, part des retraités) 11) Profil sociodémographique de la population
Valeur environnementale et paysagère	12) Surface de paysages identifiés et qualifiés : % surfacique du site faisant l'objet d'objectifs de qualité paysagère 13) Surface des espaces identifiés à enjeux et part couverte par une mesure de protection 14) Points noirs paysagers déjà traités ou à traiter - nombre et localisation 15) Part des habitats nationaux présents sur le territoire 16) Part des espèces éteintes ou menacées présentes sur la liste rouge régionale de l'UICN 17) Nombre d'hectares d'espaces agricoles, boisés et naturels artificialisés (rapporté à la surface totale du site et au nombre d'habitants
Valeur territoriale	18) Taux de personnes associant de façon spontanée le site aux valeurs reconnues pour l'exceptionnalité du site 19) Nombre, profil et part des habitants contribuant au projet (en amont, pendant...) 20) Intensité des coopérations entre acteurs du projet 21) Intensité (diversité et durabilité) des coopérations entre les échelles territoriales

Figure 7 – Tableau récapitulatif des indicateurs par valeur, Dupuis et al. (2016)

Si le projet Natura 2000 peut constituer un levier pour le développement territorial, il reste « *une idéologie malheureusement inachevée* » selon J. Milian (2001) qui avance plusieurs raisons :

- L'outil est sectoriel et limité aux espaces naturels.
- Il est la « chasse gardée » des naturalistes et est perçu comme trop technique pour les non-experts.
- Le caractère de patrimoine naturel de la DHFF est restrictif et uniquement relié à la biodiversité.
- La notion de développement durable, dans laquelle s'inscrit le projet, est floue.

De plus, son succès est conditionné par deux facteurs : l'adhésion et la mobilisation des acteurs du territoire ainsi que leur participation effective à la gestion (Milian, 2001 ; Rouveyrol, 2016).

Objet de recherche

1. Contexte de la recherche

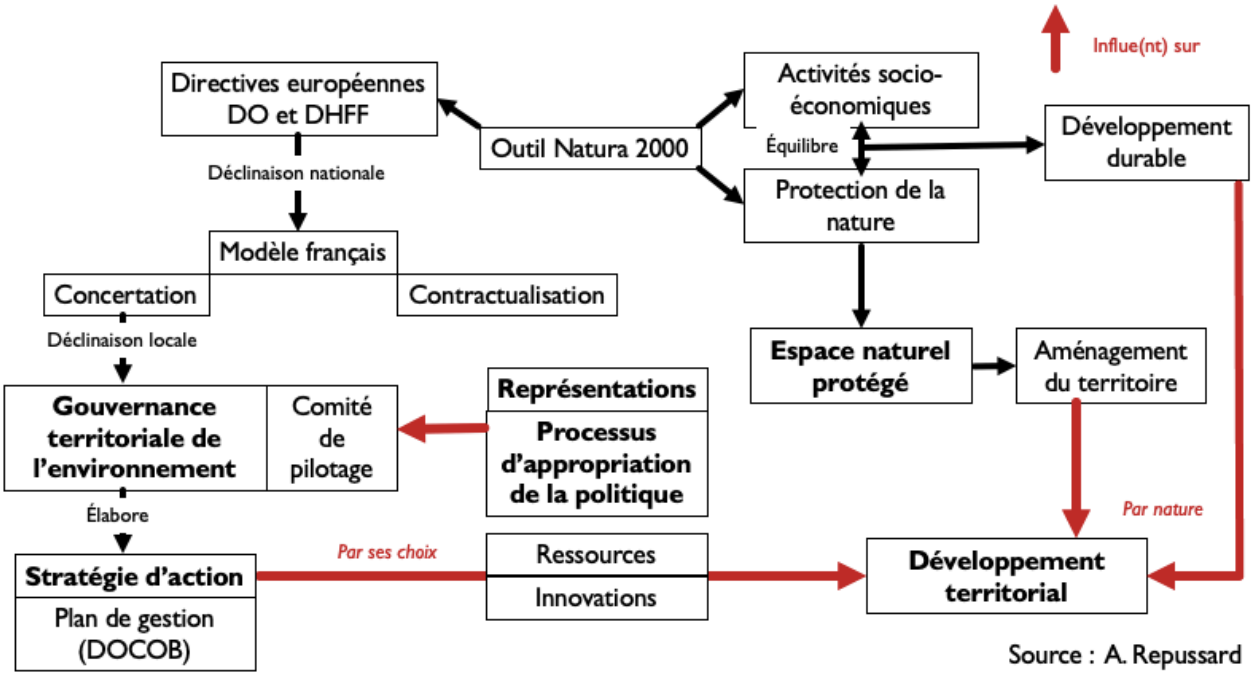


Figure 8 - Schéma heuristique de l'articulation des notions-clés, A. Repussard (2020)

La politique Natura 2000, au même titre que les autres politiques créant des espaces naturels protégés d'ailleurs, constitue donc un instrument d'aménagement du territoire par les choix d'affectation de l'espace qu'elle engendre et son opposabilité aux autres documents d'urbanisme et de gestion. Cet outil recherche un équilibre entre les activités socio-économiques et la protection de la nature, s'inscrivant en ce sens dans une démarche de développement durable. Les pratiques traditionnelles sont favorisées et certaines activités inhérentes aux caractéristiques du site (notamment touristiques) se développent, dans une optique de gestion durable des ressources.

Cette politique publique européenne est déclinée à l'échelle nationale, puis locale. « *L'une des particularités du dispositif communautaire et français relatif à Natura 2000 vient de la liberté accordée aux acteurs dans la constitution et le suivi des "règles locales"* ». Cette marge de liberté ou « *parcelle d'imperium* » du COPIL permet de mettre en œuvre des mesures nationales en les adaptant aux spécificités locales mais est tout de même encadrée à l'échelle européenne par l'obligation de résultats des états membres et au niveau national par le Préfet qui arrête notamment la composition du COPIL (Bodiguel, 2009). C'est bien cette liberté confiée aux acteurs du territoire qui m'intéresse car elle donne toute sa dimension à l'outil et peut rendre possible le développement du territoire.

Les collectivités territoriales occupent une part de plus en plus importante dans cette politique en même temps que l'État se désengage progressivement : outre leur droit à l'information et à la consultation, elles font partie des membres obligatoires du COPIL. Depuis la loi de 2005 relative au Développement des territoires ruraux, le président du COPIL est choisi parmi les élus des collectivités territoriales ou de leurs regroupements intéressés. La structure porteuse, chargée de l'élaboration et de l'animation du document de gestion du site, le DOCOB, est généralement une collectivité territoriale (Bodiguel, 2009) (*figure 9*).

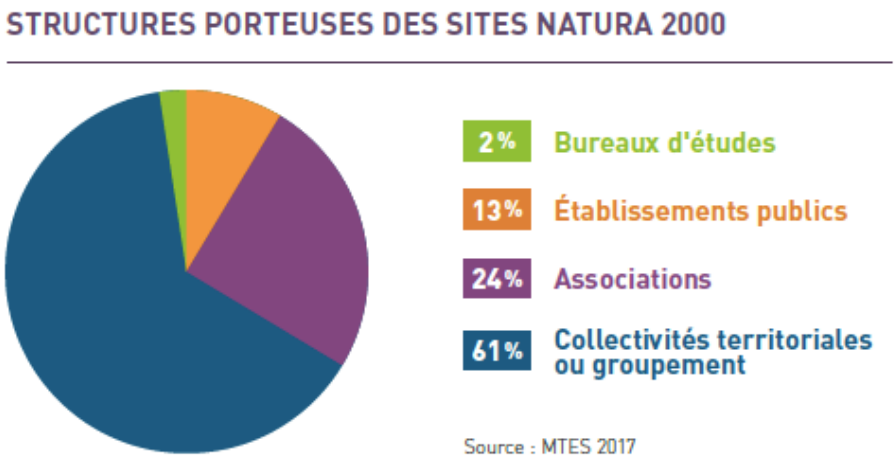


Figure 9 - Les structures porteuses des sites Natura 2000 (Rihouet, 2019)

De plus, un changement de paradigme s'opère. Les élus, initialement opposés ou réticents au projet, se l'approprient progressivement et considèrent désormais cet outil comme une opportunité. Ils sont fiers des transformations qu'il permet sur leur territoire (Allag Dhuisme *et al.*, 2015).

Le COPIL, influencé par les représentations sociales de ses membres, par le processus d'appropriation de cet outil de gestion et par le contexte local, met en place une stratégie qui se matérialise par l'élaboration d'un DOCOB. Cette stratégie, qui repose sur un inventaire des forces locales et leur mobilisation portée par des acteurs investis et inventifs, aboutit ensuite à des innovations territoriales. Combinées, ces innovations produisent des projets, vecteur de développement pour ces territoires.

Dans ce cadre, cette politique initialement dévolue à la protection de la biodiversité dépasse cet objectif et ce secteur et, par sa nature et par les choix effectués par les acteurs du COPIL, peut constituer un véritable tremplin pour le développement territorial.

L'intérêt de ce mémoire se situe dans l'identification des potentialités de la politique publique Natura 2000 en matière de développement des territoires. Cette recherche s'inscrit dans un contexte de faible dynamisme dans la désignation de nouveaux sites Natura 2000, la tendance étant davantage à l'extension des périmètres existants (Rouveyrol, 2016). De plus,

les chargés de mission et autres acteurs de cette politique en général sont friands de ce genre de retours d'expériences, comme en atteste les nombreuses formes d'échanges inter-sites qui voient le jour à différentes échelles (Grand Prix Natura 2000, rencontres thématiques, forum des gestionnaires, journées techniques d'échanges, séminaires européens)[3] et la publication biannuelle d'une revue dédiée de la Commission européenne[4] construit à partir de parole d'acteurs.

1. Réflexion

À partir de ces lectures et de ces éléments de contexte identifiés, la problématique et les sous-questions suivantes et leurs hypothèses associées se sont dégagées : **Comment l'appropriation d'une politique publique européenne de protection de la nature peut-elle constituer un levier pour le développement territorial ?**

- Quelles sont les modalités et la marge réelle d'appropriation locale de cette politique européenne ?
  Hypothèse 1 : Chaque COPIL dispose d'une autonomie complète pour prendre des décisions sur son territoire et s'approprient pleinement cet outil.
  Hypothèse 2 : Le processus d'appropriation de cet outil est déterminant pour comprendre son application sur le territoire.
- Quel est le rôle et les objectifs de chacun des acteurs (ou catégorie d'acteurs) dans ce système décisionnel ?
  Hypothèse 3 : Les acteurs ont tous un rôle bien défini mais aussi des objectifs propres, parfois contradictoires.
- Quelle est la stratégie d'action de chaque COPIL en matière d'application de la politique européenne ?
  Hypothèse 4 : Chaque COPIL élabore en son sein une stratégie d'action, qui est l'intersection des stratégies individuelles de toutes les parties prenantes, afin d'appliquer la politique sur son territoire.
- Comment cet outil est-il saisi afin de servir le développement territorial ?
  Hypothèse 5 : Natura 2000 peut constituer un levier pour le développement territorial.
  Hypothèse 6 : Les acteurs ont conscience et exploitent le potentiel de Natura 2000 en matière de développement territorial.

[3] Informations à retrouver sur le site web du Centre de ressources Natura 2000 (onglet « Échanges ») : http://www.natura2000.fr/echanges
[4] Revue à consulter en ligne sur le site web de la Commission européenne : https://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/natura2000nl_en.htm

2. Méthodologie

Mon mémoire va donc s'intéresser aux systèmes d'acteurs, notamment à travers leurs représentations, qui vont décider des orientations de gestion du territoire afin de décliner cette politique européenne et de servir de levier pour le développement territorial.

Dans un premier temps, les documents associés à chaque site (site internet, DOCOB et arrêtés de composition du COPIL, comptes rendus et autres documents disponibles pertinents) seront analysés et comparés, comme le suggère la méthodologie adoptée par l'équipe de chercheurs du projet Marhagouv (Delannoy *et al*., 2020), qui avait pour objectifs la caractérisation et l'évaluation du dispositif actuel de gouvernance de Natura 2000 en mer, ainsi que son amélioration et son suivi.

Trois objectifs de recherche se sont dégagés :

1. Décrire le rôle de chaque acteur du COPIL et le processus d'appropriation de cet outil de gestion
2. Comprendre la stratégie d'action de chaque COPIL ; ses influences, limites et effets
3. Mettre en évidence les implications issues de cette politique en matière de développement territorial

Afin de tenter d'y répondre, des entretiens semi-directifs seront menés avec les principaux acteurs identifiés sur chaque site, étant donné qu'il s'agit de la méthode d'enquête la plus adaptée à la démarche sociale (Moliner, Guimelli, 2015) et que les représentations sociales des acteurs sont déterminantes dans la gestion de ces espaces, comme il l'a été démontré plus haut.

La prise de contact s'effectue d'abord avec l'animateur.trice Natura 2000, pour lequel un guide d'entretien. Cet entretien me permet d'évaluer les grandes problématiques du site. À la fin de cet entretien, le professionnel me transmet les contacts les plus pertinents pour poursuivre mon enquête. Le guide d'entretien initial est ensuite modifié en fonction des éléments ressortis et du type d'acteur, membre du COPIL, interrogé.

Un questionnaire à l'attention des animateurs.trices de sites Natura 2000 de toute la France a été conçu. Il vise à recueillir des données statistiques (qui n'existaient pas jusqu'alors) sur ce phénomène à une échelle supérieure. Il comprend des questions fermées et ouvertes qui permettent aux répondants de donner des exemples concrets. Les résultats devraient me fournir des éléments de réponses pour mon troisième objectif. Ce questionnaire est diffusé par le réseau national des animateurs.trices Natura 2000.

Les critères pour répondre à la problématique identifiée seront inspirés des éléments qui sont ressortis tout au long de cette présente synthèse bibliographique (notamment l'importance de l'historique, du contexte local, des types d'acteurs et de leur mobilisation, des facteurs extérieurs…) et de ceux utilisés dans le protocole d'enquête du projet Marhagouv (Delannoy *et al*., 2020) et de la grille d'indicateurs élaborée dans le guide sur l'identification des valeurs d'un territoire (Dupuis *et al.,* 2016), détournée pour évaluer les changements

induits par la mise en œuvre de la politique Natura 2000. Le protocole d'enquête détaillé, comprenant les questions stratégiques, critères et indicateurs, se trouve en annexe.

À l'issue de cette analyse documentaire et de ses entretiens, un schéma général du système d'acteurs (avec le rôle des acteurs du COPIL) sera élaboré, ainsi qu'une typologie des applications locales en matière de développement territorial qui devrait permettre de mettre en évidence des divergences et des convergences des stratégies d'acteurs des 3 sites étudiés en ce qui concerne le développement de leur territoire.

Les techniques d'enquête mobilisées ici présentent l'avantage d'être réalisables même sous confinement dans le contexte de crise sanitaire car les entretiens peuvent avoir lieu en visio-conférence voire par téléphone pour les acteurs moins équipés. Au départ, je projetais de faire de l'observation lors d'une réunion d'un des COPIL de mes sites d'étude ; malheureusement, elles n'ont pas pu se tenir cette année. J'aurais également souhaité mobiliser la *mind map*, afin de faire construire aux acteurs un sociogramme (organigramme perçu), mais les entretiens étant en distanciel, c'est très difficile.

3. Terrains d'étude

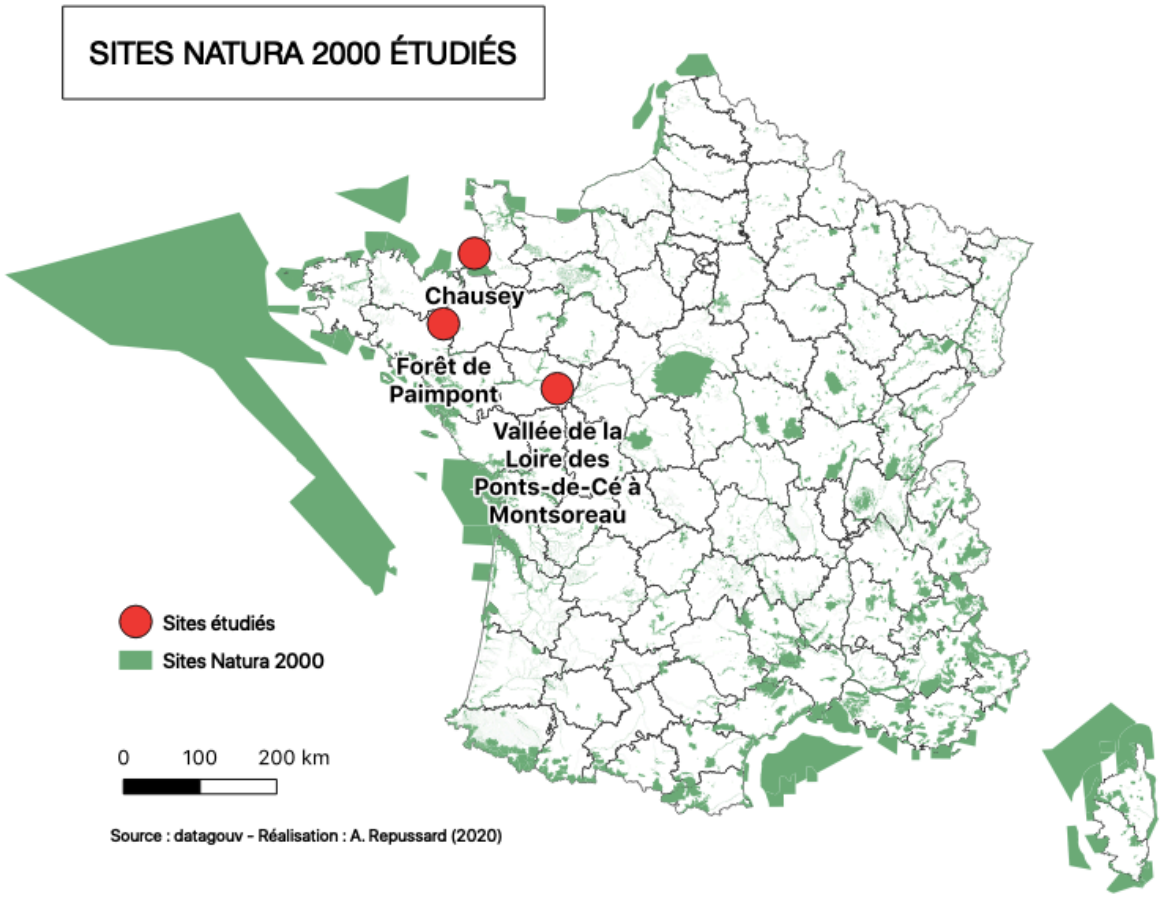


Figure 10 - Carte localisation des terrains d'étude, A. Repussard (2020)

J'ai choisi d'étudier 3 terrains situés dans le Grand Ouest (*figure 10*).

Le premier est le site Natura 2000 de la Vallée de la Loire des Ponts-de-Cé à Montsoreau dans le Maine-et-Loire (49) sur lequel j'ai déjà prospecté (deux entretiens ont été menés, le premier avec un représentant de l'association Loire Angevine, le second avec la chargée de mission Natura 2000 du site). Les caractéristiques de ce site le rendent particulièrement intéressants. En effet, la Loire est l'élément central puisque le lit mineur couvre plus de la moitié de la superficie (Amirault *et al.,* 2010) du site, et des populations se sont très vite établies le long du fleuve dont les systèmes agraires et les constructions ont modifié profondément l'environnement naturel et paysager au cours du temps. La reconnaissance de ce patrimoine et de ses enjeux forts se concrétise par une superposition de politiques de protection de la nature et du paysage mises en place qui nécessitent une articulation et une cohérence entre elles. Cet espace accueille aujourd'hui de nombreuses activités socio-économiques dont un tourisme important. Bien que non-exclues par Natura 2000, ces activités peuvent toutefois rentrer en contradiction avec les objectifs poursuivis par cette politique. De plus, la désignation du site au titre de Natura 2000 est ancienne (officielle en 2004), ce qui a permis des ajustements en fonction de l'évolution du contexte. Le site est

également concerné par une extension de son périmètre (Vallée du Thouet), qui est en cours de validation depuis 2010.

Le second terrain que j'étudie est le celui de Chausey situé au large de Grandville, dans le département de la Manche (50). Le Conservatoire du Littoral est responsable de ce site, qui comprend 150 îles découvertes à marée basse. Il s'agit de l'un des sites concernés un Grand Prix Natura 2000[5]. Ce concours, décerné par l'OFB, vient récompenser symboliquement une action exemplaire menée par un COPIL en matière de contribution au bon état de conservation des habitats ou espèces d'intérêt communautaire ; de communication, sensibilisation ou animation ; de coopération européenne ou inter-sites ; de suivi scientifique et méthodologique ; de coordination de plusieurs politiques publiques. L'intérêt est de valoriser ce genre d'actions, et d'être source d'échanges et d'inspiration pour tous les autres acteurs de sites Natura 2000 en France. S'intéresser à ces actions (et par extension à la gouvernance qui les a engendrées), revient à s'intéresser à ce que l'État français considère comme une adaptation réussie du dispositif à un territoire donné et l'image qu'il veut renvoyer du modèle français. Le COPIL du site s'est illustré en 2019 dans la catégorie « action mettant en œuvre plusieurs politiques » en 2019 pour le développement d'un programme de plaisance durable qui a été créé en concertation avec les plaisanciers lors de réunion de groupe de travail, et qui a abouti à un guide de bonnes pratiques en la matière. La pêche, la conchyliculture, et la fréquentation nautique sont les principales activités sur ce site.

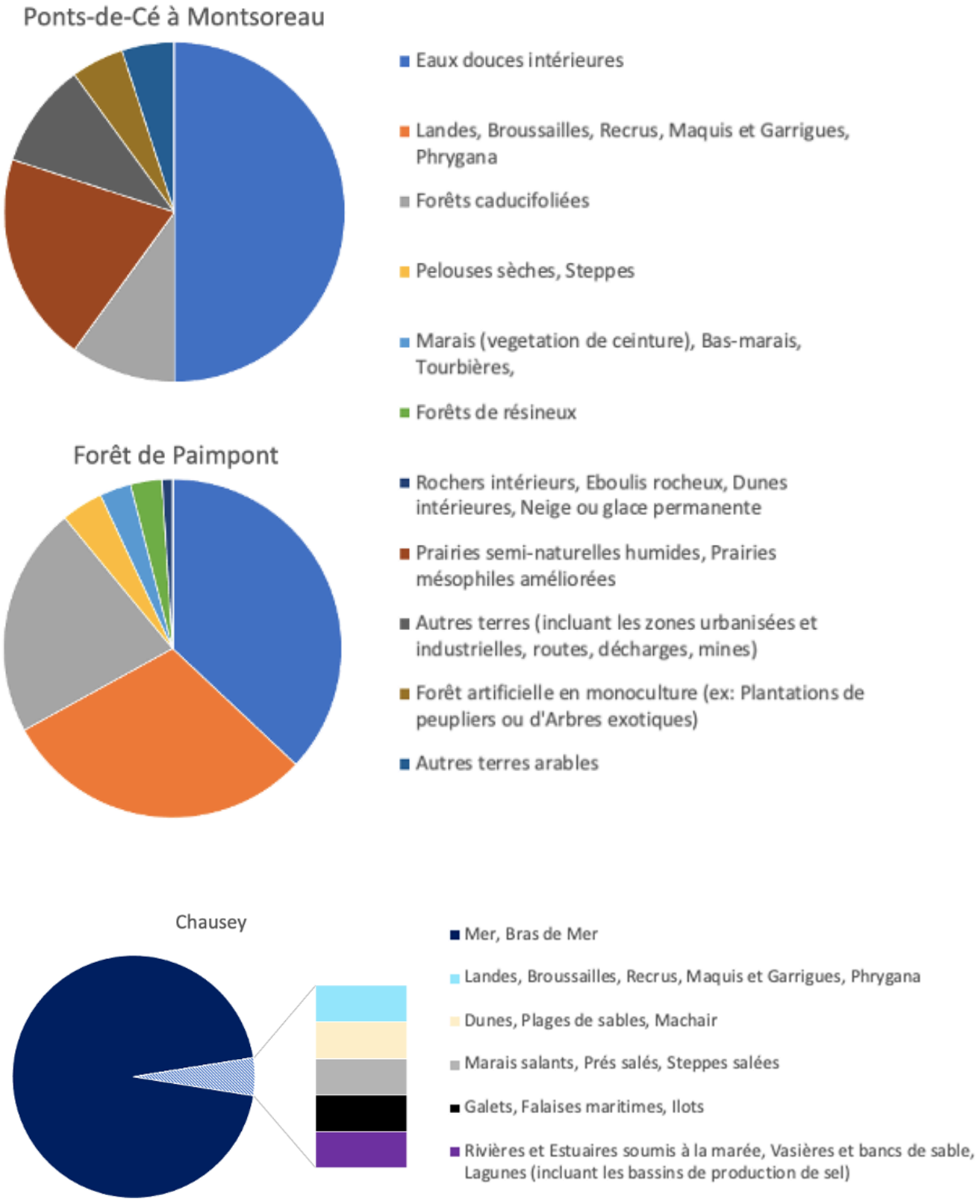
Le site de la forêt de Paimpont en Ille-et-Vilaine (35) est éclaté en 11 secteurs hétérogènes faisant partie de la mythique forêt de Brocéliande. Le site, porté par le Centre régional de la propriété forestière Bretagne - Pays de la Loire, est constitué principalement de zones humides (marais, étangs), de landes et de forêts, marqué par un risque d'incendie bien présent. La sylviculture et l'élevage sont les activités dominantes. Cet espace est également très touristique (randonnées pédestres, VTT, chasse et pêche) et l'enjeu est de maîtriser cette fréquentation en menant des actions de sensibilisation et d'information du public.

Ces sites d'études ont été désignés pour leurs caractéristiques différentes, physiques (notamment les types d'habitats) mais aussi institutionnelles (historique, superposition d'outils réglementaires, diversité des acteurs du territoire…) qui vont permettre l'accueil d'activités socio-économiques dynamiques variées, avec un dénominateur commun à ces espaces : l'attrait touristique.

Ci-dessous, les diagrammes représentant le type d'habitats et leur importance dans les 3 sites d'étude (*figure 11*).

[5] Voir le règlement du concours 2019 :
http://www.natura2000.fr/sites/default/files/gp_n2000_reglement_2019_1.pdf

Figure 11 - Habitats des trois sites d'études, A. Repussard (2020), données extraites des DOCOB.



Sigles utilisés

APPB	Arrêté préfectoral de protection de biotope
COPIL	Comité de pilotage (Natura 2000)
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DHFF	Directive habitats, faune, flore
DO	Directive oiseaux
DOCOB	Document d'objectifs (Natura 2000)
DOO	Document d'orientations et d'objectifs
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
FEADER	Fond européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fond européen de développement régional
GEMAPI	Gestion de l'eau, des milieux aquatiques et prévention des inondations
LIFE(+)	L'instrument financier pour l'environnement
MAEC	Mesures agro-environnementales et climatiques
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
OFB	Office français de la biodiversité
ONF	Office national des forêts
PAC	Politique agricole commune
PADD	Plan d'aménagement et de développement durable
PGAD	Plan de gestion et d'aménagement durable
PLU(i)	Plan local d'urbanisme (intercommunal)
(p)SIC	(Proposition de) sites d'intérêt communautaire (Natura 2000)
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAU	Surface agricole utile
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SCoT	Schéma de cohérence territorial
TFNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
UE	Union européenne
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
VET	Valeur économique totale
ZICO	Zone importante pour la conservation des oiseaux
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique
ZPS	Zone de protection spéciale (Natura 2000)
ZSC	Zone spéciale de conservation (Natura 2000)

Bibliographie

ABRIC J.-C., 1994, Les représentations sociales : aspects théoriques, *in Les représentations sociales : aspects théoriques*, Paris, PUF, p. 13.

AMIRAULT G., ARBION M., NAVE O., OUDOT F., NOËL F., COMBADIÈRE W., 2010, *Document d'objectifs Natura 2000, la Vallée de la Loire des Ponts-de-Cé à Montsoreau*, 2010, < file:///Users/repussardanais/Downloads/IFD_FICJOINT_0004711.pdf >

BAUD P., BOURGEAT S., BRAS C., 2013, *Dictionnaire de géographie*, Paris, Hatier, 1-35, 171-181, 210-221, 309-317, 368-372, 466-472, 499-513 p.
BERNOUX P., BION J.-Y., COHEN J.-C., MEUNIER-CHABERT M., 2001, *L'analyse des systèmes d'acteurs : Cahier n°1 : Diagnostics de territoire et systèmes d'acteurs.*, 2001,

BEURET J.-E., CADORET A., 2011, Une gouvernance territoriale endogène de l'environnement : contours et enjeux. Près de 300 initiatives soumises à une analyse comparative, *Géographie, économie, société*, 2011, vol. 13, n°4, p. 363-386.

BODIGUEL L., 2009, Expérimenter une nouvelle gouvernance locale : Natura 2000, *PUR*, 2009, < https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01688560/document >

DE VAUJANY F. X., 2006, Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion : vers un dépassement de l'opposition conception-usage, *Management & Avenir*, 2006, vol. 3, n°9, < https://www.cairn.info/revue-management-et-avenir-2006-3-page-109.htm >

DEBARBIEUX B., 2004, Représentation, *in Hypergéo*, < http://www.hypergeo.eu/spip.php?article141 > (consultation le 28 décembre 2020)

DELANNOY J., BEURET J.-E., CADORET A., CHLOUS F., LESUEUR M., MARTEL L., REY-VALETTE H., RITSCHARD L., 2020, *Caractériser, Améliorer, Suivre et Évaluer la gouvernance des sites Natura 2000 en mer*, OFB, 140 p. < https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02910080/document >

DENIEUIL P.-N., 2008, Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français, *Mondes en développement*, 2008, vol. n° 142, n°2, p. 113. < http://dx.doi.org/10.3917/med.142.0113 >

DEPRAZ S., 2018, « L'espace protégé nous renvoie à nos désirs de nature et à notre conception morale de la liberté et de l'altérité », *in Société de Géographie*, < https://socgeo.com/2018/10/16/samuel-depraz-lespace-protege-nous-renvoie-a-nos-desirs-de-nature-et-a-notre-conception-morale-de-la-liberte-et-de-lalterite/ > (consultation le 26 novembre 2020)

DEPRAZ S., 2013, Notion à la une : protéger, préserver ou conserver la nature ?, *in Géoconfluences*, < http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/notion-a-la-une/notion-a-la-une-proteger-preserver-ou-conserver-la-nature >

(consultation le 27 octobre 2020)

DHUISME, F. A., BARTHOD C., DOMALLAIN, D., JOURDIER, G., REICHERT P., VELLUET R., 2015, *Analyse du dispositif Natura 2000 en France*, 2015, < https://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/cgaaer_15029_2015_rapport.pdf >

DI MÉO G., 2006, Les territoires de l'action, *Bulletin de la Société Géographique de Liège*, 2006, n°48, p. 7.

DI MÉO G., 2008, Une géographie sociale entre représentations et action. Montagnes méditerranéennes et développement territorial, *Institut de géographie alpine*, 2008, p. 9.

DREVETON B., 2008, Le rôle des représentations sociales au cours du processus de construction d'un outil de contrôle de gestion, *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 2008, vol. 14, n°2, p. 125-153. < http://dx.doi.org/10.3917/cca.142.0125 >

DUPUIS J., SARTRE BUISSON J., VAESKEN P., 2016, *Comment évaluer les valeurs économique, sociale, environnementale et territoriale ? Une méthode opérationnelle pour les acteurs des territoires d'exception*, Ministère de l'Environnement de l'Énergie et de la Mer, 198 p. < https://app.box.com/s/jl8yfnx1sxzvgg7umg0zrmu09uvszlix >

ETRILLARD C., 2016, Paiements pour services environnementaux : nouveaux instruments de politique publique environnementale, *développement durable*, 2016, n°Vol. 7, n°1, < http://dx.doi.org/10.4000/developpementdurable.11274 > (consultation le 12 novembre 2020)

EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR THE ENVIRONMENT, 2014, *Les avantages économiques du réseau Natura 2000 : rapport de synthèse.*, Luxembourg, Publications Office,

FAGNANI J., 1990, De l'utilisation du concept de stratégie en géographie sociale : quelques éléments de réflexion, *strates*, 1990, n°5, < http://dx.doi.org/10.4000/strates.1341 > (consultation le 9 décembre 2020)

GRIMAND A., 2012, L'appropriation des outils de gestion et ses effets sur les dynamiques organisationnelles : le cas du déploiement d'un référentiel des emplois et des compétences, *Management & Avenir*, 2012, vol. n° 54, n°4, p. 237-257.

GUIGNIER A., PRIEUR M., 2010, *Le cadre juridique des aires protégées : France*, 2010, LASLAZ L., 2015, Espace naturel protégé, *in Hypergéo*, < http://www.hypergeo.eu/spip.php?article634 > (consultation le 19 novembre 2020)

LE ROUX A., BUCHET E., ROLLAND B., 2006, *Document d'objectifs du site Natura 2000 FR5300005 : Forêt de Paimpont*, 2006, < http://foret-de-paimpont.n2000.fr/site/le-document-d-objectifs >

LEFEBVRE T., MONCORPS S., 2013, *Les espaces naturels protégés en France : une pluralité*

d'outils au service de la conservation de la biodiversité, Paris, UICN,

LOCQUET A., 2016, *Étude de l'efficacité des mesures Natura 2000 en France. Analyse de suivis naturalistes et retour d'enquêtes.*, 2016,

LOCQUET A., HÉRITIER S., 2020, Interrogation autour de la nature et du sauvage à propos de l'établissement de *wilderness areas* en Europe, *cybergeo*, 2020, < http://dx.doi.org/10.4000/cybergeo.34986 > (consultation le 7 octobre 2020)

MANDARD M., 2019, Les usages organisationnels des espaces géographiques, *Recherches en Sciences de Gestion*, 2019, vol. N° 134, n°5, p. 59-76.

MARTY P., LEPART J., 2009, Le réseau Natura 2000. Vers une gestion intégrative de l'espace rural européen, *geocarrefour*, 2009, n°Vol. 84/3, p. 173-180. < http://dx.doi.org/10.4000/geocarrefour.7417 >

MEDDE, 2019, *Guide relatif à la gestion des sites Natura 2000 majoritairement terrestres*, 2019, < https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide_gestion_sites_natura_2000_majoritairement_terrestres.pdf >

MILIAN J., 2001, Le projet Natura 2000 et la protection du patrimoine naturel : L'exemple des sites expérimentaux pyrénéens, *études rurales*, 2001, n°157-158, p. 173-194. < http://dx.doi.org/10.4000/etudesrurales.35 >

MOLINER P., GUIMELLI C., 2015, Chapitre 3. Les méthodes, *Psycho en +*, 2015, p. 35-75.
PITSEYS J., 2010, Le concept de gouvernance, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2010, vol. Volume 65, n°2, p. 207-228.

RIHOUET M., 2019, Natura 2000, des collectivités s'engagent, *Espaces naturels*, 2019, n°68, < http://www.espaces-naturels.info/file/9296/download?token=cZDJBBnE >

RIHOUET M., DALOZ A., 2019, Natura 2000 : quels liens avec les territoires ?, *Les Rencontres*, 2019 , n°66, < https://www.natura2000.fr/sites/default/files/afb_rencontres_n66_natura_2000_vf.pdf >

ROUVEYROL P., 2016, *Évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des directives Nature en France : synthèse bibliographique et perspectives de travail | Natura 2000*, 2016, < https://www.natura2000.fr/documentation/references-bibliographiques/evaluer-efficacite-mise-oeuvre-directives-nature-france > (consultation le 15 novembre 2020)

SANTAMARIA F., 2008, Développement local, *in Hypergéo*, < http://www.hypergeo.eu/spip.php?article424 >

STANCIU M., 2014, Analys of touristic development potential of some Natura 2000 sites, *Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development*, 2014, vol. 14, < http://managementjournal.usamv.ro/pdf/vol4_1/Art59.pdf >

STANCIU M., BLAJ R., DUMITRU M., 2014, Promoting natura 2000 network benefits for local communities by practicing ecotourism and agrotourism, *Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development*, 2014, vol. 14, < http://managementjournal.usamv.ro/pdf/vol4_1/Art60.pdf >

SUNDSETH K., 2010, Les avantages socio-économiques de Natura 2000, *Natura 2000*, 2010, n°29,

THEYS J., 2002, La Gouvernance, entre innovation et impuissance : Le cas de l'environnement, *développement durable*, 2002, n°Dossier 2, < http://dx.doi.org/10.4000/developpementdurable.1523 > (consultation le 20 novembre 2020)

TORRE A., 2015, Théorie du développement territorial, *Géographie, économie, société*, 2015, vol. 17, n°3, p. 273-288. < http://dx.doi.org/10.3166/ges.17.273-288 >
VIAL R., 2010, *Document d'Objectifs Natura 2000 - Iles Chausey - Zone de Protection Spéciale*, 2010, < http://littoral-normand.n2000.fr/sites/littoral-normand.n2000.fr/files/documents/page/docob_zps_chau_vfinale.pdf#overlay-context=les-sites-littoraux-normands/zsc-et-zps-chausey >

VIAL R., 2002, *Document d'objectifs, Les îles Chausey, site n°FR2500079*, 2002, < http://littoral-normand.n2000.fr/sites/littoral-normand.n2000.fr/files/documents/page/document_dobjectifs_du_site_fr_2500079.pdf#overlay-context=les-sites-littoraux-normands/zsc-et-zps-chausey >

VONAU E., 2013, Le paysage et ses lectures : le mouvement de protection de la nature en France et en Allemagne au début du siècle, *in* LACQUEMENT G., BORN K.M., HIRSCHHAUSEN B. VON (éd.), *Réinventer les campagnes en Allemagne*, ENS Éditions, p. 29-42. < http://dx.doi.org/10.4000/books.enseditions.4597 > (consultation le 5 novembre 2020)